



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 19 grudnia 2022 r.

NPII.4131.1.1025.2022

Rada Miasta Wisła

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIX/737/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Programu Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2022r., poz. 1327) na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XLIX/737/2022 w sprawie Programu Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi "Program Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023". W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy - *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;

- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę miasta zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1 – pkt 11 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu "niewyczerpującego" – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Treść Rozdziału XII załącznika do uchwały (INFORMACJA O SPOSOBIE TWORZENIA PROGRAMU ORAZ O PRZEBIEGU KONSULTACJI) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. W powyższej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 14 1. Projekt Programu na rok 2023 jest tworzony etapowo w oparciu o Program Współpracy Miasta Wisła z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami, o których mowa w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2022r., poz. 1327) na rok 2022. 2. Za przygotowanie Programu jest odpowiedzialny Referat Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Wiśle. 3. Projekt Programu przygotowano w oparciu o informacje uzyskane od kierowników referatów merytorycznych oraz dyrektorów gminnych jednostek organizacyjnych. 4. Projekt Programu został zatwierdzony przez Burmistrza i skierowany do konsultacji z organizacjami pozarządowymi na podstawie stosownego Zarządzenia Burmistrza. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta w powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały (Program) nie określiła prawidłowo informacji o przebiegu konsultacji. Z treści omawianych regulacji załącznika do uchwały jedynie wynika, że przeprowadzono konsultacje społeczne. Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący miasta obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie

tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Ustawodawca w przepisie art. 5a ust. 2 pkt 10 ustawy posłużył się zwrotem „informacja o przebiegu konsultacji”, co należy interpretować jako szereg czynności, które były podejmowane w procesie konsultowania przedmiotowego Programu. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada miasta wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Jak już wyżej podniesiono, z ww. regulacji załącznika do uchwały, w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, gdyż jedynie ograniczono się do wskazania, że *Projekt Programu został zatwierdzony przez Burmistrza i skierowany do konsultacji z organizacjami pozarządowymi na podstawie stosownego Zarządzenia Burmistrza*. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, za niewystarczające należy uznać wyłącznie wskazanie, że takie konsultacje się odbyły.

Ponadto Rada wskazując konkretny referat odpowiedzialny za przygotowanie programu w sposób niedopuszczalny ingeruje w kompetencje Burmistrza – jako organu wykonawczego.

Należy zauważyć, że Rada rozdziale V i VI załącznika do uchwały ograniczyła zakres przedmiotowy współpracy i określenie form współpracy wyłącznie do współpracy z organizacjami pozarządowymi, podczas gdy Program powinien obejmować również podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Można co prawda wnioskować, z tytułu uchwały, że celem Rady było określenie zakresu przedmiotowego i form współpracy w odniesieniu zarówno do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, jednakże takie zapisy uchwały stanowią zawężenie zakresu podmiotowego przewidzianego ustawą, co przesądza o niewłaściwej realizacji delegacji ustawowej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wisła nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 4 i 10 ustawy. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W rozdziale VII załącznika do uchwały Rada, stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy określiła priorytetowe zadania publiczne. W § 9 tego rozdziału po punkcie 6 rada wskazała, że *Przedstawiony powyżej katalog priorytetowych zadań nie wyklucza możliwości zlecenia innych zadań publicznych w zakresie zadań własnych Gminy*. Zdaniem organu nadzoru Rada, przyjmując ww. regulację, naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, bowiem jak już wyżej wskazywano, Rada powinna w sposób kompleksowy określić przekazane jej do uregulowania przez ustawodawcę zagadnienia. Niedopuszczalne jest stanowienie katalogów otwartych zadań, jakie mogą być realizowane w ramach Programu, bowiem to prowadzi do sytuacji, w której organ wykonawczy na etapie realizacji Programu będzie mógł ingerować w zakres spraw przekazanych do wyłącznej właściwości Rady.

W § 13 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *Burmistrz, nie później niż do dnia 31 maja 2024 roku, przedłoży Radzie sprawozdanie z realizacji Programu współpracy za rok poprzedni*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji programu oraz została podjęta z naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co

może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

W § 17 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.(...)* W ocenie organu nadzoru przepis ten istotnie narusza prawo. Przedmiotowe uregulowanie jest sprzeczne z zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji, a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również i do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje poparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

W ocenie organu nadzoru Rada nie była upoważniona do nałożenia w § 17 ust. 3 Załącznika do uchwały zdanie 3 na przewodniczącego zarządzenia innego trybu pracy Komisji - *W uzasadnionych przypadkach przewodniczący może zarządzić inny tryb pracy Komisji*, a działając w ten sposób dokonała w istocie subdelegacji ustawowej kompetencji na inny podmiot i tym samym naruszyła art. 7 Konstytucji RP. Tym samym uchwałodawca w sposób nieuprawniony zrzekł się kompetencji do uregulowania trybu działania komisji w uchwale. Określenie trybu powołania i zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada, w tym sam przewodniczący komisji, dokonał wiążących ustaleń w tym przedmiocie.

Ponadto treść § 18 ust. 4 załącznika do uchwały narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/WR 745/06).

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIX/737/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Programu Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa

w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2022r., poz. 1327) na rok 2023 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem 29 grudnia 2022 r.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz